

LES INSTRUMENTS DE LA COOPÉRATION ET LEUR ÉVOLUTION

par Jean NEMO

Pour analyser et comprendre les instruments de la coopération française et leur évolution, il n'est pas inutile de les resituer successivement dans le contexte général de l'aide au développement et dans le cadre historique, qui les marque profondément encore aujourd'hui.

I. — L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Les notions et les théories de développement sont relativement récentes. Elles datent en fait pour l'essentiel du début de la deuxième moitié du XX^e siècle.

Elles résultent de la conjonction d'un certain nombre d'événements majeurs des années 30 à 50, du renouvellement considérable de la pensée économique qui en est résulté, et de l'émergence sur la scène politique et économique mondiale d'un ensemble de pays dorénavant appelés "Tiers-Monde" (cette appellation apparaît presque en même temps que se tenait la conférence Bandoeng, réunion hautement symbolique de nouvelles nations issues des empires coloniaux, prétendant à participer de plein droit, sans tutelle aucune, à la politique et à l'économie mondiales), revendiquant une plus juste part dans le partage des richesses de la planète et surtout la maîtrise des leurs propres.

En simplifiant considérablement, les deux demi-siècles qui précédaient avaient vu la mainmise politique des pays occidentaux industrialisés sur la grande majorité des pays du Sud, et leur "mise en valeur" en fonction des besoins d'une économie mondiale centrée sur ces mêmes pays occidentaux : recherche de matières premières peu ou en partie seulement transformées sur place, débouchés pour certains produits industriels. La fin de cette période a correspondu la fin de cette mainmise politique directe.

Contrairement à une idée communément admise, les flux positifs d'investissements et par conséquent financiers dans le sens Nord-Sud ont été pendant la période 1860-1950 considérables (jusqu'à 6% du PNB dans les années 1880 pour la Grande-Bretagne) ; même si ces flux engendraient des revenus importants pour les pays industrialisés, la balance se traduisait en flux nets très positifs vers le Sud. Il s'agissait en fait de financements "productifs" et de mouvements de capitaux essentiellement conçus et orientés en fonction des besoins et stratégies des pays industrialisés d'Europe et d'Amérique du Nord.



Ce n'est qu'à l'approche de la Seconde Guerre mondiale et dans les années qui l'ont suivie qu'est apparue une conception nouvelle de la "mise en valeur" : elle impliquait l'accroissement des investissements publics (transport, communications, enseignement, santé) non directement liés à un rendement immédiat ou de court terme : en raison de la pression politique croissante exercée par les peuples colonisés ou semi-colonisés, comme en raison des limites de l'économie de traite, les responsables politiques et économiques des puissances coloniales ont été amenés à développer de façon moins immédiatement intéressée des investissements d'infrastructure publique désormais indispensables à la poursuite de la "mise en valeur".

C'est presque naturellement que l'on est passé ensuite de la notion de mise en valeur, directement fondée sur les intérêts économiques des métropoles, à la notion de développement, beaucoup plus axée sur des intérêts des populations et des économies concernées : plus que l'exploitation des ressources locales au bénéfice des économies des pays industrialisés, on a mis l'accent sur la nécessité de diversifier les économies des pays du Sud en vue d'y créer de véritables marchés de consommation mais aussi pour fournir les ressources nécessaires aux infrastructures publiques indispensables (c'est-à-dire toutes celles qui concernent le secteur non directement industriel ou commercial : routes, services publics "marchands" ou non, éducation, santé, urbanisme, aménagement du territoire, etc.).

Toujours en simplifiant et en "gommant" des situations extraordinairement variées selon les continents, il est néanmoins apparu très vite que la plupart des pays du Sud resteraient encore très longtemps dépendants pour leur développement de l'exportation de quelques produits de base vers les pays industrialisés, et qu'ils n'étaient pas en mesure de collecter sur place une épargne suffisante pour y prélever les montants considérables nécessaires aux investissements publics, et même aux seuls investissements privés.

Leur évolution politique (la plupart d'entre eux ont accédé à l'indépendance, ou l'ont confirmée et assurée dans la période 1950-1970) a en partie détourné les investisseurs des pays industrialisés de continuer à prendre des risques directs dans ces régions et a orienté une bonne partie des flux de capitaux vers des opérations purement financières (d'où l'origine du problème de la dette des pays du Tiers-Monde). La fragilité d'économies d'échanges reposant sur un nombre limité de produits d'exportation aux cours difficilement maîtrisables, a d'autre part sérieusement restreint les capacités d'investissements publics des pays concernés.

Il est apparu très tôt que la seule économie libérale et les seules ressources de ces pays ne pouvaient suffire à résoudre les problèmes complexes du développement, et la nécessité d'une aide politique des pays du Nord a été rapidement admise dès le courant des années 50 : à travers les institutions spécialisées de Bretton Woods d'une part ; d'autre part parce que plusieurs puissances ex-coloniales souhaitaient maintenir des relations privilégiées avec leurs anciennes possessions ;

enfin par l'action d'organisations multilatérales en cours de création (telles que la CEE), dont les finalités appelaient la prise en considération des problèmes du Tiers-Monde.

C'est ainsi que s'est peu à peu élaborée et précisée (puis quasiment réglementée au sein de l'OCDE) la notion d'aide publique au développement et que les Etats en mesure d'y contribuer ont été appelés à se fixer des objectifs précis (par exemple celui des 0,7% de leur PIB, qui en soi n'a pas grand sens mais reste un impératif politique mythique).

II. — LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT

L'aide publique au développement est une notion qui se traduit par des critères en majorité financiers.

La "coopération" est apparue d'une certaine façon indépendamment de cette notion. Il convient tout d'abord de distinguer d'une part une coopération traditionnelle et ancienne, qui est le fait de partenaires de même niveau économique et de même sphère culturelle : dans la mesure où cette coopération est menée par l'administration ou des services publics, elle s'est développée pour l'essentiel dans les domaines culturels et scientifiques ; et d'autre part la coopération qui s'est instaurée à partir du début des années 60 entre pays du Nord et pays du Sud, les premiers apportant et les seconds recevant l'essentiel et qui, en raison de cette inégalité, et en raison des besoins des pays bénéficiaires, a très rapidement débordé le seul domaine culturel pour s'étendre à tous les secteurs de l'activité économique.

La coopération ainsi comprise est un outil de la politique étrangère ; elle est également un instrument particulier mais essentiel de l'aide publique au développement : pour des raisons "comptables" (les sommes qui y sont consacrées sont prises en compte dans le calcul de l'APD) mais aussi et autant parce qu'elle est supposée être le meilleur moyen de transférer des connaissances, des techniques et des technologies, de mettre en œuvre des aides financières à des investissements publics, d'apporter un appui aux structures administratives et socio-économiques locales...

Alors que l'APD peut se définir assez clairement à travers des critères essentiellement financiers, et à ce titre est relativement stable dans ses concepts, la coopération correspond à des modalités beaucoup plus concrètes et, par conséquent, beaucoup plus variées et évolutives.

C'est ainsi qu'un certain nombre de pays qui n'avaient pas de traditions coloniales et peu de relations particulières avec des pays du Tiers-Monde ont été amenés à bâtir quasiment *ex nihilo* leurs instruments de coopération : le plus souvent, ils se situent alors à deux niveaux : le niveau politique (affaires étrangères ou ministère spécialisé), le niveau de mise en œuvre (le plus souvent une agence, voire deux, l'une consacrée aux opérations de prêts, l'autre à la coopération technique).

Le contrôle du niveau politique sur le niveau technique est très variable selon les pays : probablement très étroit en Allemagne où il existe un ministère de la Coopération totalement indépendant des Affaires étrangères et des Finances ; il paraît beaucoup plus léger dans certains pays scandinaves, ce qui se traduit d'ailleurs directement dans les compétences et l'autonomie budgétaires des agences.

Dans tous les cas, la compétence des responsables de la coopération s'étend à l'ensemble des pays dits du Tiers-Monde et est indépendante de toute coopération, notamment culturelle avec d'autres pays industrialisés.

Lorsque les agences existent, et à l'exception de celles qui, telle la KFW allemande, sont spécialisées dans les prêts, elles gèrent la totalité des ressources, c'est-à-dire aussi bien l'assistance technique que l'aide financière.

Dans les pays ex-puissances coloniales, essentiellement le Royaume-Uni, la France, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas, la situation est beaucoup plus diverse, en raison du "substrat" historique sur lequel se sont bâtis le ou les instruments de coopération, de l'interférence d'autres structures héritées des "empires" (Commonwealth, francophonie, communauté franco-africaine), des conditions de la décolonisation, etc.

On notera incidemment que le recours à des agences spécialisées dans ces pays est moins systématique que dans ceux évoqués précédemment. On notera également que, sauf dans le cas français, la compétence des organes chargés de la coopération est mondiale, même si tous les pays concernés ont des partenaires privilégiés.

II. — LE "CAS" FRANÇAIS ET LES INSTRUMENTS INSTITUTIONNELS DE LA COOPÉRATION

Parmi les ex-puissances coloniales, la France présente une situation particulièrement originale.

Elle est d'abord et probablement le pays dont l'Empire a été géré de la façon la plus complexe : les territoires de cet empire (puis de l'Union française) relevaient dans les années 50 des ministres des Affaires étrangères (Maroc, Tunisie), de l'Intérieur (Algérie qui a eu, à certaines époques, son propre ministère), de la France d'Outre-Mer (Indochine, Afrique noire, Océan Indien, Antilles, Guyane...) après avoir, à certaines époques et dans certains cas, dépendu du ministère de la Marine (Cochinchine...).

D'autre part, les conditions de la décolonisation ont été probablement plus contrastées pour la France que pour d'autres pays : elles vont de la guerre perdue militairement (Indochine) en passant par la guerre perdue politiquement et au rapatriement massif (Algérie) à l'indépendance négociée (Maroc et Tunisie) ou octroyée (Afrique noire) et à la départementalisation (Antilles, Guyane, Réunion).

Avec les pays où la décolonisation s'est déroulée pacifiquement ou presque, la France a été amenée très vite à mettre en place des structures de coopération s'appuyant sur des structures administratives et gouvernementales préexistantes. C'est particulièrement vrai pour le ministère de la Coopération, issu d'une part de l'organe mort-né qui devait prendre en charge la communauté franco-africaine, d'autre part du ministère de la France d'Outre-Mer, dont les services techniques et administratifs ont continué à assurer un appui très important aux pays nouvellement indépendants, aussi bien à Paris qu'à travers une administration locale reconvertie dans l'assistance technique et largement intégrée dans les nouvelles structures nationales.

Le ministère des Affaires étrangères a conservé la responsabilité de la coopération pour les pays qui dépendaient auparavant de lui, et s'est vu confier la coopération naissante avec l'ensemble des pays baptisés depuis "hors champ", y compris l'Algérie et l'Indochine. Mais le Maghreb est resté, dans cet ensemble, et en raison de l'histoire, l'élément de loin le plus important alors que l'Indochine disparaissait presque entièrement de toute préoccupation de coopération.

Si l'on rappelle que les conditions particulières et à tout prendre exceptionnelles de la décolonisation en Afrique noire ont conduit la Présidence de la République à accorder un intérêt tout particulier à cette région du monde, on comprendra que le poids de l'histoire comme les considérations politiques ne se prêtaient pas à une construction *ex nihilo* de l'instrument de la coopération, et que celle-ci pouvait difficilement être à l'origine homogène et à plus forte raison une.

Il convient de rappeler que les instruments complexes brièvement décrits ci-dessus ont été mis en place dans un contexte historique précis et en fonction de besoins des pays partenaires très marqués par la période et les circonstances de la décolonisation. Ces besoins ont beaucoup évolué depuis près de 30 ans, et il n'est pas évident que les instruments aient su s'adapter à cette évolution, ou en tout cas s'adapter suffisamment vite.

La France dispose, un tiers de siècle après les indépendances, d'un dispositif institutionnel particulièrement complexe, à vrai dire peu compréhensible par l'opinion publique comme par les autres bailleurs de fonds, qui multiplie les centres de décision et perpétue les cloisonnements. Loin de se simplifier avec le temps, sa logique interne, explicable à l'origine, devient de plus en plus bureaucratique, et probablement de moins en moins adaptée aux besoins réels.

C'est ainsi que lorsque la Namibie est devenue indépendante en 1990, une concurrence s'est établie entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Coopération pour savoir lequel des deux gèrerait la coopération avec ce pays : pour des raisons conjoncturelles, la Namibie a été intégrée au "champ", sortant d'une certaine façon de la logique de coopération avec l'ensemble de l'Afrique australe anglophone suivie par les Affaires étrangères.

En revanche, lorsque plus récemment la coopération avec les pays d'Indochine a été relancée, notamment au Cambodge, le ministère des Affaires étrangères en a conservé la conduite, mais a dû faire appel, faute de moyens suffisants, aux ressources du ministère de la Coopération et de la Caisse française de développement : il y a donc potentiellement en Indochine quatre guichets d'aide et de coopération : les Affaires étrangères, la Coopération, le Trésor et la Caisse française de développement, soit deux guichets de subvention et deux guichets de prêts. Il y avait jusqu'à présent le "champ" et le "hors champs", on se dirige vers la création d'une troisième catégorie de pays aidés relevant d'une structure institutionnelle qui n'est plus fondée sur une analyse rationnelle des besoins à satisfaire et un centre sinon unique, au moins homogène de décision, mais sur une logique de perpétuation d'administrations.

Un autre exemple est particulièrement intéressant : lorsque après le discours de La Baule, il a été décidé de ne plus faire de prêts aux Etats des pays les plus pauvres (une trentaine de pays du "champ"), mais uniquement des dons, il a été reproché à un savant arbitrage entre le ministère de la Coopération et la Caisse française de développement, permettant à chacun d'entre eux de conserver son "chiffre d'affaires". Il y a donc dorénavant deux guichets de dons publics de la France dans ces pays, et les efforts de cohérence et de coordination entre ces deux guichets ne peuvent garantir qu'il n'y soit pas mené un jour ou l'autre deux pratiques, voire deux politiques de coopération.

Le caractère fort peu cartésien de notre dispositif institutionnel de coopération a frappé depuis longtemps les instances dirigeantes. C'est dès le début, avec une première réflexion menée par M. Foyer, puis reprise périodiquement pendant un tiers de siècle, qu'ont été proposées des simplifications et des rationalisations. Une seule d'entre elles a brièvement abouti (de 1982 à 1986) dans le regroupement, sous l'autorité d'un ministre délégué auprès du ministre des Relations extérieures, d'une seule administration de la Coopération et du Développement ayant compétence dans l'ensemble des pays en voie de développement. Cette expérience incomplète, et qui, pour ceux qui l'ont vécue, s'avérait prometteuse, a été interrompue sans véritable évaluation et sans que les raisons en soient véritablement connues.

Il faut donc croire que les pesanteurs historiques et institutionnelles qui commandent la complexité actuelle sont très fortes pour perpétuer des instruments adaptés au début des années 60, et moins à la fin du siècle.

IV. — LES INSTRUMENTS RATIONNELS DE LA COOPÉRATION

Aux questions que l'on doit légitimement se poser à l'égard des instruments institutionnels, il convient d'ajouter celles qui concernent ce que l'on pourrait appeler les instruments opérationnels.

La coopération, en effet, se traduit concrètement par :

- une assistance technique ;
- la formation des cadres des pays aidés ;
- la prise en charge ou l'accompagnement d'investissements publics ;
- le soutien ou la facilitation des investissements non publics ;
- les aides financières aux budgets, aux grandes filières de production et aux balances des paiements ;
- une coopération militaire qui a des caractéristiques particulières.

Le poids respectif de ces diverses modalités a beaucoup varié dans le temps : l'assistance technique a représenté pendant de nombreuses années largement plus de la moitié des budgets du ministère de la Coopération et des crédits de coopération du ministère des Affaires étrangères et près du tiers de l'ensemble des dépenses de coopération si on y inclut les projets financés par la Caisse centrale de coopération économique. La réduction drastique des effectifs (4.000 coopérants en Algérie au début des années 80, pratiquement plus un seul aujourd'hui ; 4.000 coopérants en Côte-d'Ivoire en 1985, moins de 700 en 1994 ; près de 11.000 coopérants dans les pays du "champ" en 1984, à peine plus de 4.000 actuellement) en a réduit le poids, mais les crédits nécessaires aux appuis financiers, pratiquement nuls dans les années 70, ont dépassé 1,5 milliard de francs dans les derniers budgets du ministère de la Coopération.

Ces évolutions trahissent à la fois des changements importants dans les besoins exprimés par nos partenaires et des priorités renouvelées des responsables français de la Coopération : dans les deux exemples cités, il est clair que plus d'une génération après les indépendances, les besoins en assistance technique des pays aidés ne peuvent être ni qualitativement, ni quantitativement les mêmes que ceux de ces pays lorsqu'ils accédaient à l'indépendance. Il est clair également que le poids actuel des aides financières *stricto sensu* traduit une crise financière et économique grave d'un grand nombre de nos principaux partenaires : il est non moins clair qu'elles ne pourront continuer à être accordées à un tel niveau sans remettre en cause la nature même de la coopération et la crédibilité ou à tout le moins la viabilité des pays bénéficiaires.

La question à se poser consiste à savoir si ces différents instruments opérationnels sont adaptés ou adaptables au fur et à mesure que les besoins et les priorités de la coopération évoluent.

La réponse est en principe oui, et en réalité plus nuancée. Oui en principe parce que ces différents instruments opérationnels correspondent bien à des ensembles logiques de moyens à mobiliser ; plus nuancée en réalité parce que les modalités de leur mobilisation, qu'elles soient réglementaires (par exemple les conditions d'emploi des coopérants) ou budgétaires (il est rare que dans l'élaboration des lois de finance successives soient acceptés les redéploiements d'un moyen vers l'autre) s'adaptent généralement avec un retard excessif et par conséquent s'adaptent mal.

Mais la raison principale de cette insuffisante adaptation doit être recherchée d'abord dans la complexité des instruments institutionnels, qui ne permet pas une réflexion d'ensemble, ni une politique clairement exprimée : l'une et l'autre, se menant et se définissant en des centres multiples, représentent trop souvent le résultat de compromis franco-français.

V. — QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LES PERSPECTIVES DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE

Il est devenu banal de considérer que les centres de décision aussi bien pour l'APD en général que pour la Coopération en particulier, sont trop nombreux, insuffisamment coordonnés, peu cohérents ; que cette multiplicité rend malaisée la définition de politiques claires et simples ; que les instruments sont mal adaptés, et surtout mal adaptables à l'évolution des pays partenaires ; enfin et peut-être surtout qu'ils ne permettent pas de véritables choix et entraînent de trop fortes rigidités de l'APD et de la politique française vis-à-vis des pays du Tiers-Monde.

Tout ceci est certainement exact, et il serait irréaliste de croire que ce qui a fonctionné pendant plus de trente ans pourra fonctionner encore longtemps de la même façon.

Il serait tout aussi irréaliste de penser que l'on puisse effacer rapidement les origines de structures, d'administrations et les particularités si profondément ancrées dans l'histoire des décennies passées.

Il faut également tenir compte de considérations peut-être terre à terre, mais des institutions, des administrations, des structures gouvernementales ne se remodelent pas en quelques mois, sauf bouleversements plus fondamentaux que ceux qui se profilent à l'horizon.

De nombreuses propositions — dont un certain nombre ont le mérite de poser les vrais problèmes et d'ouvrir des perspectives de solutions — ont eu lieu au cours des dernières décennies. Aucune n'a réellement abouti, probablement en raison même des origines de nos instruments, en raison aussi de ce qu'il est plus clair maintenant qu'il y a trente ans que les crises et le développement des pays du Sud constituent des problèmes de très longue durée et que leur solution repose plus d'abord dans l'évolution profonde de ces pays que dans l'aide qui peut leur être apportée, aide qui, par définition, est un adjuvant et non un moteur.

C'est pourquoi la réflexion sur l'adaptation "institutionnelle" de notre APD et de nos instruments de coopération devrait être progressive et être marquée par une série de décisions successives et en grande partie pragmatiques.

— Quelle est la raison d'être et de maintien du "champ" ? Si, comme il est probable, cette notion doit être assouplie, voire très sérieusement atténuée, comment définir des zones de "concentration" (car il est clair que notre APD et notre coopération ne pourront être

universellement et uniformément réparties) : s'agit-il de zones d'influence traditionnelle (par exemple celles qui relevaient de l'ex-Union française) ou de grandes régions géographiques (par exemple l'ensemble de l'Afrique) ou encore de zones d'influence culturelle (la francophonie) ? Peut-il s'agir, dans la perspective de la construction européenne, de l'ensemble des pays ACP ? Y a-t-il une possibilité de combiner ces différentes approches pour identifier un ensemble plus original ?

— Une fois cette ou ces zones de concentration identifiées, y a-t-il intérêt, pour des raisons de cohérence, à traiter le reste du monde dans un même ensemble d'administrations et de structures (l'expérience a été tentée entre 1982 et 1986, son échec a été probablement plus conjoncturel que structurel, et il y a des raisons de penser qu'elle aurait abouti à des résultats intéressants si elle avait pu être menée plus avant) ?

— Quel est l'équilibre qu'il faut déterminer entre le "niveau politique" et le "niveau d'exécution" ? Il n'est pas exclu que le "niveau politique", pour pouvoir se faire entendre et disposer du poids nécessaire dans l'organisation et la décision gouvernementales, ait besoin d'une prise directe sur le niveau d'exécution, ce qui peut se faire à travers une administration raisonnablement opérationnelle et étoffée et à la rigueur à travers une agence publique sous tutelle forte. Le caractère qui restera probablement très politique (au bon sens du terme) de notre coopération ne permet pas de trancher sans appel ni réflexion complémentaire en faveur de l'une ou de l'autre solution.

— Supposant que l'on se dirige vers une agence de coopération, et sous les réserves qui précèdent, il conviendrait de ne pas éparpiller les instruments si l'on veut éviter les défauts que l'on trouve à nos instruments actuels : à tutelle forte doit correspondre un instrument maîtrisable et cohérent. Ceci oriente probablement le choix vers un organisme financier jouant un rôle de banquier en fonction d'une approche de banquier (même s'il s'agit d'un "banquier du développement", c'est-à-dire très concessionnel) et un organisme de coopération technique (on pourrait penser au précédent du BMZ allemand).

A ce stade, la question de savoir si cet organisme serait utilement une agence plutôt qu'une administration reste posée et dépend largement d'une option d'abord politique.

VI. — EN GUISE DE CONCLUSION

La France reste parmi les grands pays du Nord l'un des premiers, sinon le premier contributeur à l'aide publique internationale au développement, et a su mener pendant trente ans une politique plutôt efficace de coopération, dans des régions géographiquement bien cernées. Elle l'a fait dans la continuité d'options géopolitiques et économiques séculaires, ce qui lui a donné de la force et de la visibilité.

L'analyse sommaire qui vient d'être esquissée tend cependant à montrer que des raisons ou des explications qui étaient bonnes il y a trente-cinq ans ne le sont plus autant à cette fin de siècle, et pourraient même devenir de mauvaises raisons et l'explication de contre-performances.

On peut se demander, en effet, si l'existence d'instruments institutionnels et opérationnels très ancrés dans l'histoire et la sociologie politique et administrative n'a pas conduit, par leur complexité et leur rigidité croissantes, à manquer quelques rendez-vous : avec les principaux bénéficiaires de l'aide d'abord, restés sans doute dans une forte logique de dépendance, avec les grands défis d'aujourd'hui (d'autres sous-continentaux ou continents auraient mérité, dans un intérêt mutuel bien compris, une aide publique plus importante de la France).

Il s'annonce de nouveaux rendez-vous à l'égard desquels il ne serait pas sage d'esquiver à nouveau la réflexion, ou de continuer à la mener dans le désordre et la fidélité exagérée au passé.

On ne citera que pour mémoire la grande mutation dans les rapports entre l'Est et l'Ouest. Il est clair cependant qu'elle modifie très profondément les raisons qui ont renforcé notre attachement à certaines régions du Sud et nos efforts en leur faveur : l'Afrique notamment n'est pas seulement marginalisée économiquement : elle l'est politiquement aussi, et de façon durable.

D'autre part, la problématique du développement des différents tiers-mondes n'est plus du tout homogène : il ne se déroule pas de façon linéaire ; il s'agit d'un ensemble très complexe, qui met en jeu bien au-delà des mécanismes économiques de nombreuses mutations démographiques, sociologiques, politiques, culturelles qui se déroulent très rapidement au regard du témoin instantané.

Il y a bientôt un demi-siècle, l'Asie du Sud-Est apparaissait aux yeux de bien des observateurs comme le sous-continent de tous les dangers, de tous les cataclysmes potentiels. Si l'Inde, l'Indonésie et quelques autres continuent à poser des problèmes graves, force est de constater que dans l'ensemble ce sous-continent a plus ou moins maîtrisé sa croissance démographique, a réussi plusieurs révolutions vertes et que certains pays ont réalisé ou sont sur le point de réaliser leur entrée dans le club des pays industrialisés.

DISCUSSION

Mlle MENIER. — Je pense que vous devez être nombreux à avoir envie de poser des questions. On vous les a suggérées et vous avez peut-être des réponses. Qui veut la parole ?

M. BIFFOT. — M. le conférencier, je connais très bien les rapports entre la France que nous aimons tous, pour laquelle, je le souligne, nous avons prié pendant la dernière guerre mondiale où j'ai eu cinq de mes frères et cousins qui ont combattu. Personnellement, j'ai toujours été un grand défenseur de la coopération franco-africaine.

Mais j'ai été abasourdi par ce qui s'est passé à Dakar en janvier. Normalement, dans les rapports inter-Etats, disons même dans les rapports de l'Afrique ou de la Bretagne, pourquoi pas au niveau des bourgs ou des villes, on aligne toujours des personnalités de rangs comparables, égales préférentiellement.

A Dakar, d'après ce que j'ai lu, des chefs d'Etat africains d'un côté se sont retrouvés avec, de l'autre côté, des représentants de la Banque mondiale, du FMI et au niveau de la France d'un ministre. Est-ce que, pour vous, le déséquilibre n'est véritablement pas effrayant ?

Deuxièmement, en règle générale, lorsque l'on traite d'un problème soi-disant avec des nuances, on commence pour un pareil problème de dettes, d'argent, de finances, à aligner d'abord les experts, les ministères des Finances et ensuite et dernier ressort on traite les signatures qui s'effectuent au niveau de hauts responsables de niveau égal ou tout au moins de niveau similaire. Est-ce qu'il y a eu d'abord le niveau des experts avec des rapports donnés aux différents chefs d'Etat ? Puis ensuite viennent les niveaux ministériels. Les ministres des Finances et tous les ministres intéressés se réunissent entre eux, sortent un rapport qui est envoyé, s'il y a beaucoup d'Etats, par voie diplomatique à tous ceux qui sont concernés.

Ce n'est qu'au dernier niveau que les chefs d'Etat se réunissent entre eux pour signer enfin.

Or, à Dakar, il n'y a rien eu de semblable. Je souhaite avoir votre longue expérience pour m'éclairer en la matière, car je vous dis que je ne sais plus où me retrouver, que ce soit en latin et même en français !

Est-ce que, selon vous, au regard des relations internationales, cette procédure était normale, voire admissible, et pouvez-vous nous donner un exemple au niveau de l'histoire, d'une pareille réunion ?

Je pensais aux *missi dominici* que l'on envoyait traiter avec des personnalités plus hautes, mais à ces *missi dominici* on conférait un pouvoir temporaire.

Deuxièmement, au regard du droit international, quelle est la validité d'un pareil document ?

M. NEMO. — La question est vaste et je ne sais si je vais satisfaire l'intervenant. En prenant les choses en sens inverse, premièrement des exemples pareils dans l'histoire, je n'en connais pas pour une raison simple, dans l'histoire présente en tous cas : c'est que la zone franc, l'MOA, l'équivalent de l'Afrique équatoriale, sont les seules constructions monétaires de ce type existant au monde et, par conséquent, c'est le seul cas où il sera nécessaire d'avoir une réunion des chefs d'Etat pour décider du sort d'une monnaie commune. C'est une raison majeure pour laquelle de telles décisions ne pouvaient être prises que dans un cadre bien particulier et c'est la raison majeure pour laquelle cela n'existe pas ailleurs.

Vous voulez savoir si cette opération avait été préparée. Là, je vous ferai une réponse de technocrate. Vous savez parfaitement que les dévaluations sont les choses du monde dont on dit toujours, jusqu'à deux minutes avant qu'elles soient annoncées, qu'elles n'auront jamais lieu et dont on dit, deux minutes après qu'elles aient été annoncées, que c'était tellement inévitable qu'il était évident qu'il fallait les faire. Par conséquent, en termes clairs, un certain nombre d'experts des deux banques centrales d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest ont travaillé avec la participation d'experts français, puisque la zone franc, c'est tout de même le rattachement de deux zones monétaires, je laisse de côté les Comores, à un dispositif axé sur le franc français. Il était donc indispensable que des experts français participent à ce travail. Ce que je connais du dossier montre que les études d'expert ont eu lieu au niveau qui convenait et avec une discrétion d'ailleurs rare dans ce genre de situation et que, par conséquent, les gouvernements, c'est-à-dire les ministres des Finances, puis les Présidents avaient les données du problème avant de se rendre à Dakar.

Qu'un certain nombre de Présidents n'y aient pas cru est tout à fait probable. Ils ont cru jusqu'au dernier moment qu'il y aurait un miracle qui ferait que la décision ne serait pas nécessaire.

Troisième question : vous avez parlé de la participation d'un ministre français et d'un haut fonctionnaire du FMI, en fait son directeur général, aux débats. Pour autant que j'ai su et je n'étais pas dans la salle, mais je ne crois pas beaucoup m'être trompé, ils n'ont pas participé aux débats. Ils ont assisté aux débats, ils sont intervenus sur un certain nombre de problèmes pour ce qui était du directeur général du FMI, c'était sur des questions techniques qui étaient posées par les différents chefs d'Etat et pour ce qui concernait le ministre de la Coopération dont ce n'était d'ailleurs pas forcément le rôle, cela aurait plutôt été le rôle du ministre de l'Economie, mais le ministre de la Coopération était là, notamment parce qu'on savait du côté français que les chefs d'Etat demanderaient un certain nombre d'assurances à la France et c'était cela le rôle essentiel pour autant que j'ai pu suivre. Alors le rôle essentiel du ministre de la Coopération était de pouvoir dire aux chefs d'Etat ce que la France était disposée à faire, jusqu'où elle était disposée à aller, ce qu'elle ne pouvait pas faire et ce qu'elle ne ferait pas. Voilà à peu près ce qui s'est passé.

Maintenant le problème de savoir s'il était normal que des chefs d'Etat soient confrontés à des gens de rang politiquement plus modeste ou à des hauts fonctionnaires, là aussi le caractère est un peu particulier dans la mesure où il s'agissait d'une réunion de plusieurs chefs d'Etat. Quand une dévaluation se décide dans un pays comme la France, il y a eu une époque célèbre où tout le monde a cru que le franc dévaluerait jusqu'au moment où le général de Gaulle a dit qu'il ne dévaluerait pas, cela a été la surprise sur tous les marchés et les experts sont allés se rhabiller et le franc français n'a pas dévalué cette fois-là. Une autre fois, le franc français a dévalué par surprise, on n'était pas là pour voir comment cela s'était passé entre les experts, le ministre des Finances et le responsable, dans le cas particulier de la France, le Président, pour savoir comment s'étaient déroulées les dernières phases de la décision. Il est probable que les dernières phases de la décision se sont déroulées à peu près de la même façon mais de façon moins visible et moins publique parce que cela ne concernait tout de même qu'une même hiérarchie, se sont déroulées de la même façon que ce qui s'est passé à Dakar.

Vous avez implicitement soulevé une dernière question qui me paraît peut-être la plus importante de savoir s'il est normal qu'un ensemble d'Etats indépendants puissent être soumis à des pressions telles qu'ils soient amenés à prendre des décisions dont on peut imaginer qu'une partie des présidents concernés n'avaient pas vraiment envie. Cela pose un problème qui n'est pas propre à la Coopération française, qui n'est pas propre aux relations entre la France et les pays africains, qui est que, effectivement, un certain nombre d'économies et notamment les économies africaines sont dans des situations de fragilité et quelques fois de sinistres telles que les responsables de ces pays n'ont pas d'autre choix que de s'incliner devant ce que leur dit la communauté internationale s'ils veulent pouvoir bénéficier des ressources que peut mobiliser cette communauté. De ce point de vue là, il est exact qu'à l'indépendance politique ne correspond pas l'indépendance économique et c'est même tout le problème du développement que de savoir à partir de quel niveau de développement un pays peut avoir une politique économique et par conséquent une politique tout court qui soit totalement autonome. Je reconnais et cela c'est un autre débat, que ce n'est pas simplement le cas des ex-pays de l'Afrique ex-française, c'est le cas de la plupart des pays d'Afrique. Leur économie actuellement est tellement sinistrée qu'ils sont dans une situation où ils sont contraints par la communauté internationale de prendre un certain nombre de décisions. Mais s'ils n'étaient pas contraints par la communauté internationale qui demande ces mesures pour pouvoir avoir de l'aide, ils y seraient contraints par la force des choses. Des pays qui ont repris avec le FMI, il y en a quelques-uns sur le continent africain, ce sont quand même des pays qui en permanence consentent des sacrifices en réalité et que concrètement ils n'ont pas voulu consentir officiellement, avec le désavantage c'est qu'ils n'ont pas en contrepartie les appuis supplémentaires que peuvent leur apporter soit des pays partenaires particuliers comme la France dans le cas des pays auxquels

nous pensons maintenant, soit d'autres pays qui relèvent, avec d'autres liens et d'autres privilèges, des Affaires étrangères des uns et des autres.

M. SANMARCO. — Je ne voudrais pas éterniser le débat. Je voudrais d'abord remercier M. Nemo parce que, contrairement à ce que je craignais, il a mis les pieds dans le plat quand il fallait et il a dit des choses qu'on ne pouvait pas cacher mais que nous sommes heureux d'entendre de la bouche d'un responsable de la Coopération.

Je voudrais faire, tout de même, un petit reproche aussi bien à l'ambassadeur qu'à M. Nemo lui-même en ce qui concerne le franc CFA. L'ambassadeur pense que la valeur du franc, qu'il soit CFA ou un autre, peut se régler diplomatiquement par des décisions de chefs d'Etat. Malheureusement, je crois que la valeur d'une monnaie est déduite du commerce, d'un certain nombre de contingences extérieures qui échappent bien souvent à la volonté du chef d'Etat et puisque vous avez cité le général de Gaulle, vous savez très bien que le coup d'éclat qu'il a fait en disant : « Je ne dévaluerai pas », il a bien fallu, peu de temps après, dévaluer et il s'agissait du général de Gaulle lui-même.

Par contre, je ferai un reproche à la Coopération qui est de penser qu'avec des raisonnements nous arriverons à persuader les Africains de la vertu de la dévaluation. Quels que soient les raisonnements que nous ferons, et je suis persuadé pour ma part que c'était une bonne chose, il y a dix ans que je me bats pour la dévaluation du franc CFA, quel que soit le raisonnement de fond, nous n'enlèverons pas de la tête des gens qu'il y a eu là un dictat et qu'ils ont subi la volonté de technocrates français et que c'est une atteinte à leur indépendance.

Alors je dis que vous, Coopération, vous avez suivi une mauvaise méthode par excès de bonne volonté. Vous avez eu peur, et je le comprends, des catastrophes qui se seraient produites si vous aviez laissé flotter le franc CFA. Parce qu'en fin de compte, la valeur du franc CFA, qu'était-ce ? C'était, et c'est toujours, la garantie du Trésor français. Le franc CFA vaut ce que vaut la garantie du Trésor français. C'est-à-dire que vous prenez un billet de franc CFA, vous allez dans n'importe quelle banque et on vous le transforme en francs français à la valeur décidée par le Trésor français. Mais ce n'est pas la valeur économique du franc CFA et pour enlever de l'esprit des Africains, et je comprends qu'ils aient cette idée-là et qu'ils se considèrent comme victimes de dictats extérieurs, pour leur enlever cette idée il n'y avait qu'une solution qui était de laisser flotter le franc pendant quelques jours. On a essayé de le faire quand on a suspendu la convertibilité pour les billets. Et cela s'est traduit immédiatement en Gambie et dans toutes les zones qui étaient frontières et où se faisait un trafic de francs CFA, cela s'est traduit immédiatement par une chute de la valeur du franc CFA qui variait entre quarante et soixante pour cent.

Je comprends qu'à la Coopération on ait hésité à faire cela parce que Dieu sait où cela pouvait nous emmener, mais c'était, à mon sens, la seule façon, et sur le plan politique cela valait la peine, pour donner aux Africains l'idée réelle de ce qu'était la valeur du franc CFA.

Je dirai un mot court : vous avez dit, à juste titre, que les modifications de la Coopération ne devaient pas se faire si facilement que cela, sauf révolution. Je crains que l'évolution dans certains pays africains ne vous oblige à des modifications radicales et je regrette qu'on n'ait pas évoqué le problème du Rwanda.

M. NEMO. — Pour rebondir sur la dernière intervention, je n'ai pas évoqué le problème du Rwanda parce que ce n'était pas dans l'ordre du jour. Si vous voulez qu'on en parle, on peut en parler. C'est un vrai sujet. Il y a eu deux événements cette année : un qui est important et l'autre qui est abominable, on vient de parler des deux en même temps. Je suis tout à fait d'accord avec le gouverneur Sanmarco, il n'y a pas de problème. Je vais essayer de respecter mon devoir de réserve tout en disant ce qu'il faut dire.

Il est évident que le problème de la zone franc a été traité pendant des années et j'ai essayé de le dire de façon pas très explicite, bien entendu, dans l'exposé que j'ai fait tout à l'heure, dans une optique qui est une optique de relations totalement exceptionnelles entre pays indépendants. Ce sont des relations d'une certaine forme d'assistance auxquelles tout le monde s'est habitué, y compris les pays bénéficiaires qui, évidemment, sont politiquement très surpris et très traumatisés parce qu'ils constatent que ces relations connaissent une évolution à laquelle ils ne s'attendaient pas et à laquelle ils pensaient ne pas devoir se plier. Il est clair que la zone franc a été un sujet traité de façon politique et totalement déconnecté des réalités économiques. Il y a un seul point qui soit fondamental dans la zone franc et qui fait sa caractéristique particulière et qui fait potentiellement un instrument puissant de développement et de coopération, c'est le fait qu'un certain nombre de monnaies soient garanties par une autre monnaie qui est le franc français. Et garanties non seulement en ce qui concerne leur valeur mais en ce qui concerne leur convertibilité. Il est parfaitement exact également que ceci ne devait pas entraîner le fétichisme de la parité fixe qui lui est une absurdité. Et rien n'empêchait d'imaginer, et déjà depuis des années, que le franc CFA, les trois cents francs CFA, celui de l'AOF, celui de l'Afrique centrale, celui des Comores pouvaient parfaitement, en termes de parité, évoluer autour du franc français. On a eu autrefois le Serpent monétaire européen, le système monétaire européen n'est rien d'autre qu'une modernisation et une plus grande solidité du système du SME et il est parfaitement exact que lorsque le franc français a dévalué notamment dans les années 70, il était absurde dans un certain nombre de cas que le franc CFA suive *de facto* les dévaluations du franc français. Dans les années 77/78, lors des dévaluations Barge, je ne me rappelle pas leur histoire exacte, il était en tout cas pour l'AOF déraisonnable en terme de gestion économique que le franc CFA dévalue parce que le franc français avait dévalué. Il aurait fallu, à ce moment-là, que le franc CFA soit réévalué par rapport au franc français. En sens inverse, il n'y a aucune raison effectivement que les réalités économiques justifient le maintien d'une parité fixe. Ce qui est important, c'est le maintien d'une parité de référence et de la convertibilité. La parité fixe n'a pas de sens.

M. SANMARCO. — Eh bien, il y a du temps que je me bats pour dire cela.

M. NEMO. — Vous aurez compris que certaines choses que je n'aurais pas dites il y a six mois ou plus, je les dis maintenant parce que l'événement est passé et que je ne peux pas ne pas partager votre point de vue.

M. JALADE. — Avec la permission du conférencier, je voudrais apporter un apaisement à M. l'ambassadeur. Je viens d'assister à Bordeaux à un colloque sur le thème "La dévaluation du CFA et ses conséquences". Il y avait là deux ministres gabonais, et c'est pour vous rassurant, qui ont été interrogés évidemment sur ses conséquences, et l'un d'eux, M. Toungui, qui a été ministre des Finances lors des événements que vous évoquiez à Dakar, a répondu que la question n'était pas de savoir qui avait imposé la dévaluation mais pourquoi on l'avait imposée. Et sa conclusion a été qu'il était important de changer la façon de voir, de ne plus regarder derrière mais en soi.

M. BLANCHET. — Je souhaiterais savoir de M. Nemo s'il existe ou s'il va exister éventuellement une forme de coopération entre la France et la nouvelle Afrique du Sud ? Dans ce cas, est-il envisagé, par exemple, d'ouvrir une mission d'aide et de coopération en Afrique du Sud et de quel ministère français relèverait cette coopération ? Merci.

M. NEMO. — Il existait, sous une forme non gouvernementale, une coopération avec l'Afrique du Sud qui s'adressait à certaines communautés noires. Il existera, et elle est en train de se mettre en place, une coopération française avec l'Afrique du Sud ; celle-ci est de caractère plus officielle, sous deux guichets : le guichet de la Caisse française de développement, guichet de prêts classiques et traditionnels mais de prêts concessionnels, et un guichet du ministère des Affaires étrangères. Il n'y aura donc pas de mission de coopération, celle-ci étant une caractéristique du ministère de la Coopération.

M. BARA DIOUF. — Tout d'abord, je tiens à féliciter le conférencier pour son exposé très complet qui a permis de découvrir un peu les mécanismes de cette coopération dont on nous parle tant.

Cette communication que nous venons d'entendre est pour moi d'une importance capitale, non point tant qu'elle élucide pour moi un certain nombre de choses, mais parce qu'elle trace des perspectives pour l'avenir. Le conférencier l'a dit, il faut réformer la coopération, il faut y réfléchir d'ores et déjà.

Ma question est la suivante : je voudrais, pour apaiser un certain nombre de nos amis qui sont ici, vous dire que en tant qu'africain, pas responsable mais au moins suivant de façon intéressée l'évolution de nos problèmes, je peux vous assurer que si les événements du 11 et du 12 janvier ont été pour nous une sorte de tempête, un coup de tonnerre autrement dit, pour l'instant nous avons parfaitement compris qu'il fallait dévaluer et la dévaluation est une chance pour nous. Que ce soit en Côte-d'Ivoire, que ce soit au Sénégal, au Mali ou dans d'autres pays d'Afrique, qu'on le dise ou non, nous avons une nette conscience de ce que la dévaluation est une seconde chance qui nous est offerte et qu'il

nous faut la gagner bien sûr en bloquant l'inflation, ensuite en consommant davantage national, en organisant nos commerces et surtout en nous battant pour un concept qui, pendant longtemps, a divisé l'Afrique, celui de la balkanisation, c'est-à-dire de l'éclatement des solidarités dans les fédérations d'Afrique de l'Ouest comme d'Afrique équatoriale et qui maintenant, sous l'appellation d'intégration parce qu'on insiste sur l'intégration, peut peut-être nous permettre de reconstruire de grands ensembles et de grands marchés au sein desquels une économie africaine fiable peut se faire. Donc, de ce point de vue là, n'ayez pas de mauvaise conscience ni d'état d'âme, la dévaluation, même si elle a été brutale, est une chance, nous en avons une nette conscience.

Le problème est que vous nous aidiez à la réussir. Mais ce que je voulais dire est ceci : notre conférencier a dit finalement qu'à partir de 50 ou 55, lorsque les investissements directs dans les pays d'Outre-Mer ont laissé la place à des dettes ou à des prêts, c'est à partir de ce moment-là qu'il faut situer le processus de la dette africaine qui est très lourde, qui est peut-être le frein fondamental à notre développement.

De plus en plus en Afrique, on parle de ces problèmes de dettes, de retard et puis d'émergence de l'Afrique du Sud. Et si on pouvait revenir là puisque mon ami Blanchet a parlé de la coopération et de l'Afrique du Sud avec raison.

On a découvert qu'en Afrique du Sud, le progrès sans doute était dû en partie à la présence d'une classe sociale, les boers, les blancs installés sur place, qui étaient arrivés avec une technologie, des connaissances techniques et scientifiques qui leur ont permis d'aider au développement. Seulement on s'est demandé comment il se faisait qu'ils aient réussi en Afrique du Sud alors que leurs autres frères d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique équatoriale n'avaient pas obtenu les mêmes résultats à la décolonisation. Je pense que simplement en Afrique du Sud, ces blancs qui étaient installés depuis trois siècles et qui ne voulaient plus repartir en Europe ont travaillé avec ce qu'ils avaient comme connaissance et savoir-faire mais ont surtout accumulé. C'est-à-dire qu'en Afrique du Sud, l'argent n'est pas sorti. Tout ce qui était gagné restait sur place dans les banques et ainsi de suite et d'année en année, de siècle en siècle, cette masse monétaire s'est recyclée sur place et a pu produire en développement. Alors que chez vous la malchance vient du fait d'un transfert systématique, année par année, bilan par bilan, de tout ce qui se gagnait vers la métropole, il n'y a pas eu l'accumulation qui aurait dû vous permettre peut-être d'éviter actuellement l'aide au développement et surtout de vous développer. C'est cela mon interrogation.

M. NEMO. — Ma réponse sera extrêmement brève parce qu'il n'y a pas de réponse simple à ce que vient de souligner M. Bara Diouf. C'est vrai que l'économie de traites qui caractérisait l'économie de ces pays et qui caractérise encore très largement l'économie de ces pays ne facilite pas l'accumulation sur place. Les capitaux qui sont investis sont des capitaux à retour rapide. Ce sont des capitaux investis dans le sec-

teur commercial ou dans certains secteurs de production agricole bien déterminés ou de production minière. La présence des Européens dans ces pays n'était pas une présence d'Européens implantés qui avaient des raisons majeures de réinvestir sur place, du moins de réinvestir la totalité sur place. Ce que l'on constate, qui peut être plus préoccupant, c'est que les mêmes phénomènes se produisent avec les opérateurs économiques africains susceptibles d'accumuler. Je n'ai pas de réponse simple comme solution à ce type de problème. C'est bien tout le problème du développement, comment faire que se produise sur place une accumulation d'épargne qui permettrait l'accumulation d'un capital et que ce capital soit réellement réinvesti sur place. Il faut bien reconnaître que les opportunités d'investissement sur place sont souvent moins intéressantes que les opportunités de risques de placements financiers sur le marché financier international. Donc, si j'avais la réponse, il n'y aurait plus de problème de développement. C'est un des cercles vicieux qu'il faut briser dans le proche avenir.

M. SANMARCO. — Je peux dire un mot pour répondre. Je crois que la bonne question a été posée. On ne met pas un pays en valeur si on n'accumule pas sur place l'argent qui est produit. Je vais même plus loin. S'il y avait (Paul Bernard avait donné cette définition pour l'Indochine : il y avait deux sortes d'usuriers qui exploitaient le paysan indochinois. Il y avait les chéquier indiens et puis il y avait les indochinois sur place.) Le paysan indochinois était volé de la même façon par les deux. Seulement, le chéquier indien exportait ses ressources vers l'Inde alors que l'autre les réexportait sur place et, par conséquent, sur le plan moral c'était peut-être pareil, mais sur le plan du développement économique j'ai raison. Mais je signale que quand vous avez une monnaie surévaluée, il est plus intéressant de transférer votre argent ailleurs que de le garder sur place. Et une des causes principales qui ont amené la dévaluation, c'est d'empêcher précisément que l'indépendance profite comme elle l'a fait depuis longtemps aux banques suisses, à l'immobilier à Neuilly ou en d'autres secteurs...

M. ORTOLLAND. — Je suis magistrat à la retraite et j'ai servi seize ans Outre-Mer. Je suis retourné et ma question est la suivante : je suis assez choqué quand je lis les journaux et que j'entends parler de politique d'ajustement. En fait, on constate que c'est le FMI qui dicte la loi et quand on regarde de près, car j'ai aussi géré pendant cinq ans et demi un QG de la République française, quand on regarde de près les choses on se rend compte que les budgets de ce qui étaient jadis les territoires d'Outre-Mer, je parle des quatorze Etats qui sont devenus des Etats indépendants autour de 1960, sont très modestes. J'ai déjà cité une fois ici le niveau de la santé, j'ai découvert la semaine dernière le budget de la justice du Sénégal, trente-six millions en équivalent de francs CFA 1993, trente-six millions de francs français, ce qui correspond à une fois et demie le budget de l'Ecole des greffes en France. Vous rendez-vous compte de l'importance. Autrement dit, ma question est la suivante : on dit tout va se remettre en place parce qu'ils vont faire des économies, parce qu'ils vont payer leurs dettes. Je pense que les choses sont beaucoup plus compliquées que cela, beaucoup plus difficiles et

que les budgets sont très insuffisants. Ma question est la suivante : je sais très bien qu'on me répondra : on s'immisce, seulement je dis : est-ce qu'à titre de conseil on ne pourrait pas le faire, ne peut-on faire des projets de masse de budget-type ? Quand vous recevez au 1^{er} janvier ou dans les jours qui suivent votre feuille pour déclarer vos impôts, le ministre des Finances en France vous dit : « Il y a deux cent trente-deux francs qui sont consacrés à l'Education nationale, il y en a cent cinquante-neuf à la Défense, cent neuf à d'autres choses, etc. » Ne pourrait-on pas établir deux espèces de projets budget-type évolutifs et de les soumettre ? Une idée consensuelle après avoir calculé le PNB pour déterminer l'importance du budget, calculer quelles sont les masses de dépenses à répartir et, à partir de là, le gros problème qui se pose, parce que je l'ai constaté, c'est quand même celui des recettes dans les pays. Car, s'il n'y a pas de budget, il ne peut pas y avoir d'action quelle qu'elle soit. Je me pose la question de savoir si le problème des ajustements qui prend les choses par les deux bouts du saucisson et qui les coupe, c'est vraiment la bonne politique, s'il ne faut pas au contraire essayer de savoir ce que l'on met dedans comme l'ont fait raisonnablement certains Etats de l'Asie du Sud-Est et même la Tunisie.

M. NEMO. — Non, mais il s'agit de deux problèmes différents. Le problème de la bonne gestion budgétaire est un problème qui est posé à tous les Etats et notamment à ceux dont on parle. Il faut bien reconnaître, et je prie nos collègues africains de m'excuser, mais les budgets de ces Etats ne sont pas gérés de façon extrêmement rigoureuse et, par conséquent, on a beau faire des budgets avec des allocations convenables pour les ministères de la Santé et de l'Education, on constate que finalement, au moment de faire les dépenses, les ressources ne sont pas disponibles. Et cela est un problème qui n'est pas un problème soluble très rapidement. C'est un problème d'amélioration des administrations, d'une meilleure gestion économique par les gouvernements et, sous la contrainte, un certain nombre d'entre eux sont en train d'y arriver. Quand même il ne faut pas non plus croire que tout est en train de se dévaluer, non pas au sens financier, mais au sens général du mot.

Le problème de l'ajustement est un problème totalement différent. L'ajustement se fait de toute façon. En termes clairs, les gens vivent au-dessus de leurs moyens ou ils vivent au niveau de leurs moyens. Ils vivent au-dessus de leurs moyens, c'est le cas de la plupart des pays sous-développés, ce n'est pas simplement propre aux pays africains. Ils ont vécu au-dessus de leurs moyens dans la mesure où l'Occident leur a prêté à tour de bras à partir de 1955-60 et notamment quand il a fallu recycler les pétrodollars. Et on a prêté à tout va, n'importe comment, ce qui fait qu'on a fait n'importe quoi. Tout le monde est responsable mais aussi les responsables de ces pays concernés. D'où un niveau de dette qui est insupportable, d'où l'incapacité de la rembourser, d'où évidemment, par processus cumulatif, méfiance des créanciers qui ne sont plus payés, à plus forte raison méfiance de tous ceux qui pourraient apporter de l'argent frais pour notamment l'investissement et le commerce. Par conséquent, on n'imagine pas un ordre économique mondial où les créanciers ne seraient pas payés et les débiteurs

seraient exonérés de leurs dettes. On est donc obligé de traiter le problème de la dette dans des décors internationaux, d'où le rôle du Fonds monétaire international qui est celui qui dit la loi et le règlement en ce qui concerne les rapports financiers entre les pays.

A partir de ce moment-là, le problème se pose de savoir si on atténue la dette ou est-ce que l'on exonère. Et on constate que tous les pays, à commencer par la France, ont accumulé des dettes sans poser la moindre condition. Je ne voudrais pas paraître excessivement interventionniste, mais exonérer des pays entiers du remboursement de toutes leurs dettes sans s'être assuré auparavant que les ressources qu'ils dégageraient du fait qu'ils n'auraient pas besoin de payer leurs dettes ne leur servirait pas à gager de nouveaux emprunts qui seraient tout aussi stupides que les précédents, ce n'est pas très sérieux.

Par conséquent, au moment où on annule les dettes et où on les rééchelonne se pose la question de savoir quel est l'effort qui est demandé au pays. Et l'effort qui est demandé au pays est bien celui dont parlait tout à l'heure le gouverneur Sanmarco, s'assurer que l'épargne n'est pas de nouveau réexportée vers d'autres continents, qu'il n'y a pas de nouveau des investissements absolument disproportionnés ou inadaptés au pays et encore une fois l'ajustement lui est indispensable. De deux choses l'une, ou bien les Etats concluent un accord avec le FMI et reçoivent de la part de l'ensemble des bailleurs de fonds de nouvelles ressources et l'ajustement se fait de manière un peu moins douloureuse qu'autrement, ou bien ils ne reçoivent pas et ils n'ont plus aucune ressource du tout de la communauté internationale. Et je peux vous garantir que l'ajustement au Zaïre en ce moment, alors que le Zaïre est en dehors de toute procédure d'ajustement, il est infiniment plus douloureux que celui qui se passe au Sénégal ou en Côte-d'Ivoire. Qui se passe tout simplement par le fait que des millions de gens ne mangent pas, quelques centaines de milliers d'autres se massacrent entre eux et c'est bien une conséquence directe d'un ajustement qui se fait de façon désordonnée et sauvage au lieu de se faire de façon ordonnée.

M. MICHELIS (ancien directeur général adjoint des services économiques de l'AOF, ancien secrétaire général de la Cie Frse pour le développement des fibres textiles. — J'ai trouvé évidemment l'exposé de M. Nemo extrêmement riche et intéressant, mais je me demande s'il n'a pas quelque peu exagéré l'importance des structures administratives ou politiques qui s'occupent de près ou de loin de coopération et de développement.

Si l'on prend très rapidement l'historique en AOF, on s'aperçoit que le développement de base a été la conséquence des FIDES notamment, que, au moment de l'éclatement de la Fédération, cela a été purement et simplement supprimé, les territoires qui étaient de simples limites administratives sont devenus des Etats de droit international ayant la souveraineté, mais que finalement l'adaptation de la coopération française qui a su faire passer du FIDES aux FAC puis ensuite au FED, on n'a pas connu de rupture profonde en ce qui concerne l'économie de ces pays dans la mesure où précisément là

monnaie est restée une monnaie unique et non pas une monnaie commune et où les sociétés qui avaient pu être créées dans le cadre du FIDES comme le BDPA, la CFDT et j'en passe et surtout les instituts de recherche qui ont été créés en 1946 (IRCT, IRHO, IFAC, enfin tout ce qui couvre la recherche agronomique appliquée en Afrique occidentale, en Afrique équatoriale, ce n'était pas très différent), on a donc pu voir se poursuivre une action en profondeur qui, pour s'en tenir aux principales productions de l'AOF, a vu la production cotonnière passer de quasiment zéro en 1947, actuellement a d'abord par un premier palier se situant en 1970 à quatre cent mille tonnes de coton graine, elle est actuellement, je crois, d'un million deux cent cinquante mille tonnes de coton graine, ce qui est énorme, dans des conditions de production qui sont des conditions de culture intensive et non pas extensive et actuellement le dixième du marché mondial du coton, c'est-à-dire du coton qui est mis sur le marché et non pas de celui qui est consommé dans les pays producteurs, est actuellement le dixième des quantités mises sur le marché. L'essentiel des structures des sociétés mises sur le marché et même lorsque les sociétés associées ont été créées en 1970 et 1980, la CFDT est restée d'abord dans le capital de ces sociétés et elle est restée, ce qui est beaucoup plus important, comme société d'appui technique dans tous les domaines.

La production du cacao qui en 1960, au moment des indépendances, devait être de l'ordre de soixante mille tonnes en Côte-d'Ivoire, en a fait sept cent mille, le café six cent mille. Alors il y a un problème qui ne dépend malheureusement ni de M. Nemo, ni de moi, ni même de la France, qui n'a pas été abordé, c'est celui de la valeur du dollar. Tous les contrats internationaux de vente de matières premières sont libellés en dollars. Quand vous avez une monnaie qui varie du simple au double parce que M. le Président des Etats-Unis, ou le fédéral dans les autres banques, en décide ainsi et le FMI, que fait-il ? Il suit, car il ne peut faire autrement. C'est absolument certain et c'est le fond du problème. La valeur respective du franc et du franc CFA a son intérêt mais l'essentiel c'est le prix des matières premières libellé en dollars sur le marché. Alors là on assiste à des variations qui sont absolument extraordinaires. En ce moment, le coton est en train de s'envoler. Pourquoi ? Parce qu'il y a une certaine pénurie. Pourquoi y a-t-il une pénurie ?

Vous avez des pays qui trafiquent le commerce international de façon rigoureuse, disons les pays de l'Ouest, et puis vous avez des gens qui sont maintenant complètement déconnectés du marché international, les Chinois qui mettent ou qui retirent des quantités importantes de coton du marché, l'Ouzbékistan, toutes ces Républiques d'Asie centrale qui, avant, avaient au moins le mérite d'être contrôlées par l'URSS, recherchant à tout prix du dollar, bradent à n'importe quel prix.

C'est cela le fond du problème. Le fond du problème, c'est que le marché des matières premières continue à être totalement erratique et tant qu'il n'y aura pas une domestication du marché des devises les unes par rapport aux autres, on n'aura pas la solution du problème. L'aura-t-on un jour ? C'est extrêmement peu probable parce que nous sommes en guerre économique et c'est une façon comme une autre de la mener.

M. NEMO. — Comme ce n'était pas une question mais une série de considérations, je n'ai pas de réponse à apporter. Je voudrais simplement faire un commentaire à mon tour.

D'abord, j'ai eu l'impression de déborder beaucoup de ce que permettait le titre de l'exposé et j'étais un peu inquiet de passer à des considérations sortant des titres rigoureux et la discussion qui s'ensuit déborde encore plus du cadre un peu plus étroit et technocratique qui avait été retenu au début.

Ceci étant dit, cela n'a pas été abordé au cours de l'exposé bien entendu parce qu'il s'agit de considérations de nature économique et pas de considérations sur la Coopération. Je voudrais quand même dire que, parmi les problèmes que les pays dits développés ont à traiter, c'est une tarte à la crème, mais il faut bien le dire de temps en temps, se pose le problème de la règle du jeu de l'économie mondiale et du commerce international. L'une des critiques les plus virulentes que l'on puisse adresser au FMI et à la Banque mondiale, dans laquelle notre position à nous, Français, est extrêmement ambiguë, elle est à la fois critique et complice, c'est de considérer qu'il n'y a qu'un seul type d'économie et qu'un seul type de comportement économique, et que ce type d'économie et de comportement économique c'est le libéralisme d'Adam Smith ou de quelque part de ce côté-là. Et là on propose, et là les critiques sur l'ajustement qui peuvent être faites ne sont pas des critiques sur le principe de l'ajustement, ce sont des critiques sur la façon dont il est conçu et dont il est mené. Et c'est totalement absurde de dire à des planteurs africains ou à des entrepreneurs africains qu'ils soient expatriés ou qu'ils soient nationaux, vous devez respecter les sacro-saintes règles du marché dans la mesure où vous avez cité l'exemple : le marché du coton n'a absolument aucun sens. La production africaine, notamment en Afrique francophone, représente plus ou moins sept ou huit pour cent du commerce mondial, cette production est exportée à 90% des pays africains, c'est donc pour eux une ressource indispensable, les autres pays exportateurs, ce qu'ils exportent représente moins de 20% de leur production. Par conséquent, ils peuvent brader quand ils veulent des quantités qui, à elles seules, pèsent beaucoup plus lourd que la production africaine. Il n'est pas normal qu'on interdise aux pays africains de se protéger dans la culture du coton, c'est-à-dire de subventionner les intrants. Nous avons fait des études qui sont tout à fait démonstratives, le coton africain est un coton concurrentiel sur le moyen et le long terme même quand on fait des hypothèses pessimistes d'évolution des cours. Il n'est pas non plus normal que nous pratiquions (l'ensemble des pays, la France parmi d'autres, mais la France aussi) des aides alimentaires qui sont la destruction d'agricultures vivrières de ces pays, et l'un des grands mérites de la dévaluation dont on commence à voir les effets dans un certain nombre de pays du Sahel c'est que le producteur de mil ou le producteur de sorgho ou de maïs voit son produit, actuellement exprimé en dollars ou en francs français, divisé de moitié, mais exprimé en franc CFA être le même ou un peu supérieur à ce qu'il était auparavant alors que les maïs déversés par la Communauté européenne qui étaient bradés ont

tout à coup doublé de prix. Nous sommes en train de détruire par nos comportements économiques les grands ensembles des pays du Nord, nous sommes en train de détruire des pans entiers de ces économies qui sont fragiles.

Là, le débat pourrait nous entraîner très loin, cela nous sortirait du cadre de la conférence, mais il est exact que, en complément de l'aide publique de la coopération, on peut se poser la question de savoir si d'autres formes de réglementation de l'économie mondiale ou d'un minimum de règles du jeu ne seraient pas aussi efficaces pour permettre le développement de ces pays et l'accumulation des ressources sur leur territoire.

L. DELVAL. — En ce qui concerne le cas particulier de Madagascar, quelle est la situation actuelle de Madagascar dans le cadre de la coopération française ? Madagascar a quitté la zone franc en 1972. Depuis quelques années, elle connaît une situation économique et sociale particulièrement catastrophique. Elle se bat actuellement avec la Banque mondiale et le FMI. Il y a quinze jours, on a décidé de faire flotter le franc malgache, on constate qu'il coule. Or, de sa récente visite en France, le Président Albert Zafy espère rapporter quelque chose à Madagascar. Peut-on avoir des précisions à ce sujet ?

M. NEMO. — Il y a deux ou trois questions dans ce que vous venez d'exposer. La première, je n'en ai pas parlé tout à l'heure, mais le franc malgache est l'excellent exemple de ce qu'aurait pu être la gestion de la zone CFA. Le franc malgache, très naturellement et sans l'intervention de qui que ce soit, FMI inclus, est sorti de la zone CFA et s'est mis à flotter parce qu'il ne pouvait plus être défendu. Et on a constaté que cela faisait exactement la même dévaluation que celle du franc CFA et le faisait diminuer de moitié en quelques jours. Ce franc malgache continue à flotter, il s'est un peu raffermi dans les derniers jours, mais je ne suis pas très sûr parce que je ne surveille pas cela tous les jours, et, par conséquent, il va y avoir pour les Malgaches les mêmes effets qu'on peut supputer pour le franc CFA : d'une part, des avantages certains à produire localement pour le marché local, les producteurs locaux pour les consommateurs locaux d'où on peut espérer que notamment les paysans trouveront à meilleur prix en francs malgaches l'écoulement de leurs récoltes, mais évidemment, en contrepartie, un ajustement sur les importations qui vont devenir plus chères, par conséquent un certain nombre de produits importés, notamment les produits industriels, vont coûter deux fois plus cher ou une fois et demie plus cher. De ce point de vue là, on est en plein dans un ajustement permanent qu'ont connu d'ailleurs des pays comme le Ghana, le Zimbabwe, le Nigéria, etc., qui, je le rappelle, ont en plus des monnaies inconvertibles, par conséquent n'ont pas la ressource qu'a le franc CFA de ne pas avoir de limitation aux importations dans la mesure où le franc CFA lui-même est convertible.

Quant à la suite de la visite du Président malgache en France, là vous me posez une question sur laquelle je suis un peu ennuyé pour répondre parce que je n'ai pas participé aux discussions qui ont eu lieu avec le Président ou avec son entourage, mais globalement le Président

malgache est venu chercher, d'une part, l'équivalent de ce qui avait été promis aux pays de la zone franc ou quelque chose de similaire à ce qui avait été promis aux pays de la zone franc pour accompagner leur dévaluation et, de ce point de vue là, il n'a obtenu que partiellement gain de cause parce que Madagascar n'a pas encore passé d'accord avec le FMI et que la position française qui n'est pas la position du ministre de la Coopération mais la position du gouvernement français, et plus particulièrement du ministre de l'Economie, c'est qu'il n'est pas possible de faire des aides budgétaires et des aides à l'avance des paiements à des pays qui n'ont pas un accord en bonne et due forme avec le Fonds monétaire. Il est plus que probable, pour ce que je peux en savoir, mais je n'engage que moi en disant cela, plus que probable que si Madagascar aboutissait à un accord avec le FMI, une aide substantielle, qui est très importante et dont je ne peux annoncer le montant, serait à ce moment-là débloquée du côté français. Il y avait un certain nombre d'autres dossiers dont, pour être bref, je peux dire qu'ils ont été comme le verre, à moitié vides ou à moitié remplis, le Président Zafy a obtenu une partie de ce qu'il espérait, il n'a pas obtenu tout ce qu'il espérait et, du côté français, on avait un certain nombre de questions. Actuellement, il se passe vis-à-vis des étrangers un certain nombre de phénomènes assez préoccupants qui sont de nature à décourager l'investisseur et je crois savoir que les Malgaches n'ont pas donné toutes les garanties qu'on demandait du côté français, que les investisseurs étrangers seraient plus à l'abri qu'ils ne sont actuellement d'un certain nombre de mécanismes ou de phénomènes notamment dans le domaine foncier et dans le domaine de la propriété, le gouvernement malgache continue à avoir une attitude un peu ambiguë, en tout cas il ne s'exprime pas clairement sur le régime de la propriété de la part des étrangers, ce qui laisse peser une menace quand même extrêmement forte. Alors il a parlé de bail amphithéotique de 99 ans, mais il n'a pas clairement dit ce qu'il envisageait et, d'autre part, il est exact qu'actuellement on assiste de la part de, comme on dit dans le jargon des milieux d'affaires, il existe une espèce d'exploitation des investis, notamment des petites et moyennes entreprises étrangères qui sont soumises à des tracasseries fiscales et à des tracasseries judiciaires qui deviennent de plus en plus préoccupantes. Donc, du côté français, c'est un certain nombre de questions qui avaient été posées avec des demandes d'éclaircissement et, de ce côté-là, la visite n'a pas été considérée comme très positive. Globalement, j'ai le sentiment, d'après les commentaires que j'ai vus, et du côté malgache et du côté français qu'on estimait en gros que ce n'était pas si mauvais comme résultat. Ce n'était pas absolument ce qu'on avait espéré, mais c'était moins grave qu'on aurait pu le craindre.

M. ASPAR. — Je voulais simplement renforcer le point de vue de M. Michelis. J'étais, en effet, hier à une réunion de travail au Sénat sur les économies européennes face à la concurrence internationale, d'où il ressortait clairement que les Etats-Unis, entre le début de la décennie 1980 et aujourd'hui, ont augmenté leur part du commercial mondial total, en valeur et en volume, de 13% à 20% de l'ensemble, soit un gain assez substantiel de près de 50%. Cela a été obtenu en partie par une

volonté de relance de l'économie américaine, face aux conquêtes de plus en plus pressantes de leur marché par les entreprises japonaises, et à travers des efforts de productivité. Mais le principal ressort de cette progression remarquable est imputable non pas seulement à la baisse des taux d'intérêt américains qui a facilité la reprise économique, mais aussi et surtout à la diminution conséquente et importante des taux de change du dollar par rapport au yen et aux monnaies européennes, qui a grandement accru la compétitivité des exportations des USA. Cette évolution, qui s'est accentuée ces dernières années, montre à quel point l'organisation du commerce qu'on s'efforce actuellement de mettre en place à la suite des accords du GATT reste fragile tant qu'elle ne sera pas confortée par une réorganisation monétaire mondiale qui restaure une stabilité indispensable des taux de change des différentes monnaies, l' "arme" de la dévaluation restant une tentation facile et efficace, qui peut invalider complètement les accords de réduction de droits de douane et de quotas commerciaux qui auraient pu être conclus par ailleurs.

Ce problème a été évoqué aujourd'hui même au cours d'un déjeuner en l'honneur du président de la Banque européenne d'investissements, mais il est évident que l'importance et la pérennisation des déficits américains du Budget et du Commerce extérieur constituent un facteur grave de déséquilibre monétaire, lorsque la première puissance économique mondiale, au lieu d'apporter au reste du monde la disponibilité d'une partie de son épargne, absorbe annuellement celle des autres à concurrence de six à sept cent milliards de dollars. Ce facteur important d' "assèchement" des liquidités mondiales est aggravé par la constitution, depuis quelques décennies, d'un flottant spéculatif considérable rassemblant les disponibilités résultant jadis du décuplement du prix du pétrole brut après la guerre du Kippour, de la multiplication progressive des opérations mafieuses à travers le monde et des gains extrêmement importants générés par les nombreux circuits de la drogue. Cette situation n'existait pas encore à l'époque de l'abandon des accords de Bretton Woods et de la renonciation ultérieure à l'étalon or, époque où l'essentiel des ressources financières des différentes nations avait son assise dans les banques centrales et systèmes bancaires, les institutions financières, les entreprises et les ménages des nations concernées, et où leur utilisation se destinait principalement à l'investissement productif et aux placements financiers.

A l'opposé, la situation moderne, dans un contexte de changes flottants et d'une masse financière totalement "désencadrée", s'orientant prioritairement vers des investissements financiers spéculatifs permettant des gains rapides et importants, sur les marchés "dérivés", ceux des matières premières ou des monnaies nationales, constitue à la fois un détournement important de liquidités qui devraient normalement s'investir dans les appareils productifs, et un facteur considérable d'instabilité monétaire, elle-même peu favorable au développement nécessaire du commerce mondial.

Le deuxième point que je voulais soulever, concernant les pays en développement, c'est que l'aide financière, souvent victime de détour-

nements et d'inefficacité, particulièrement en Afrique, et l'expérience française de l'apport en industrie, hélas trop modeste, de quelques dizaines de milliers de VSNA et VSNE, dont les effectifs semblent aller, hélas, en diminuant, devraient au contraire inspirer une alternative beaucoup plus féconde de transfert humain d'expérience et de savoir-faire, à la fois directement enrichissant (souvenons-nous du vieux proverbe chinois : « Si tu as un ami ne lui donne pas un poisson mais apprends-lui à pêcher ») et générateur d'échanges culturels et sociaux propres à faciliter le progrès économique et humain.

Cette forme de service national actif pourrait être considérablement développée et constituer une partie importante de l'aide non seulement de la France, mais d'autres pays européens, aux Etats africains en voie de développement, qui ont parfois le sentiment d'être un peu abandonnés par leurs anciens colonisateurs.

M. NEMO. — C'est un problème difficile. Je dois vous répondre d'ailleurs de but en blanc que la politique actuelle est l'inverse de celle que vous préconisez. La politique est à la déflation, c'est le jargon administratif, à la déflation des sciences techniques pour un tas de raisons. D'abord, la science technique dans la mesure où elle est massive ne peut pas être une science technique extrêmement pointue. C'est une science technique à des niveaux que la plupart des pays africains, à quelques très rares exceptions près, peuvent fournir sur leurs propres ressources humaines. On n'est plus en 1959 ou 1960, je crois me rappeler qu'en ce qui était à l'époque l'Oubangui-Chari au moment de l'indépendance, il devait y avoir quatre-vingts vrais bacheliers. Maintenant, des vrais bacheliers il y en a plusieurs centaines par an et des gens encore plus formés il y en a un nombre important. Donc, nous constatons que la science technique dans le domaine de l'enseignement est actuellement confrontée à plusieurs problèmes : primo, les années blanches, il y a des situations dans un certain nombre de pays où convoquer des coopérants enseignants n'a absolument aucun sens. Nous avons rapatrié de Madagascar, il y a deux ans, et d'un seul coup soixante-dix ou quatre-vingts coopérants pour lesquels c'était la deuxième année blanche, la deuxième année où ils ne faisaient rien. Moyennant quoi, ils coûtaient au gouvernement malgache parce qu'il fallait les loger, leur donner des bureaux et, à nous, ils coûtaient pour ne rien faire. D'autre part, on constate que le Gabon, par exemple, je ne sais pas si vous me contredirez, n'a aucun problème pour recruter des enseignants de bon niveau parmi un certain nombre de ses propres ressortissants mais aussi de ressortissants d'un certain nombre d'autres pays qui, pour une qualité de service qui est pratiquement équivalente, lui coûte beaucoup moins cher que des expatriés français. Et, par conséquent, c'est une façon aussi de lutter contre le chômage localement que de laisser la place à des Africains correctement formés. Troisièmement, au moment des indépendances, il manquait beaucoup d'expertises courantes sur des problèmes administratifs ou techniques courants. Ces besoins n'existent plus maintenant. On trouve normalement la ressource sur place. Il faudrait signaler qu'à propos de Madagascar tout à l'heure, il est quand même totalement surprenant de

constater qu'il y a deux fois plus, environ, de médecins malgaches exerçant en Europe, et particulièrement en France, qu'il n'y a de médecins expatriés au total, pas seulement avec la coopération française mais avec l'ex-coopération russe, etc. exerçant sur place. C'est quand même un paradoxe ! Qu'il y avait plus de maîtres auxiliaires camerounais en France il y a trois ans qu'il n'y avait de professeurs français enseignant dans le secondaire au Cameroun. Il y a aussi quelque chose qui est totalement aberrant dans ce dispositif. Ceci étant dit, il est exact qu'une présence significative est un vrai problème, présence significative mais qui pose des problèmes redoutables. Présence significative qui doit être le fait d'experts très pointus dans la mesure où les pays ont pour le moment à peu près acquis le niveau de base ou même un peu au-dessus qui est indispensable pour faire fonctionner les entreprises et l'administration à leur niveau normal, c'est donc forcément des experts pointus. Ces experts pointus posent deux problèmes : le premier, qu'on arrive à les intéresser à quitter leur milieu professionnel ; le deuxième, si on arrive à les intéresser à quitter leur milieu professionnel en France, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou qu'il s'agisse d'un secteur privé, qu'ils ne se déconnectent pas de ce milieu professionnel et qu'en particulier ils ne gardent pas l'avantage comparatif qu'ils ont. Or, l'expérience prouve, et ce n'est pas péjoratif pour les pays africains que de le dire, qu'un informaticien pointu ou un économètre pointu peut perdre toutes ses qualifications en deux ou trois ans tout simplement parce qu'il n'est pas dans le milieu porteur. La meilleure preuve, c'est que les informaticiens pointus africains et l'économètre pointu africain trouvent toujours le moyen de faire des stages et de venir souvent se ressourcer en Europe ou aux Etats-Unis. Donc, ce qui est vrai pour les Africains est également vrai pour les Européens.

C'est un problème de gestion qui coûte cher de pouvoir intéresser les gens à partir, de leur donner le minimum de formation de base pour qu'ils s'adaptent rapidement et au pays et au travail qu'ils ont à y faire, qui est forcément un travail assez différent de celui qu'ils feront dans un autre milieu socio-professionnel et, deuxièmement, qu'on puisse le recycler raisonnablement vite quand ils rentrent, c'est-à-dire qu'on ne crée pas des chômeurs. Or, actuellement, nous créons ; la coopération française, que ce soit celle du quai ou celle du ministère de la Coopération, a créé alors qu'on avait atteint les sommets de seize ou dix-sept mille au début de l'année 1980, sur ces seize mille ou dix-sept mille, grâce à Dieu, la grande majorité, les deux tiers environ étaient des fonctionnaires, donc ils ont été reclassés généralement de leur point de vue et objectivement oui, mal dans les administrations françaises, et tous ceux qui n'étaient pas fonctionnaires, les deux tiers d'entre eux sont des chômeurs et des chômeurs irréversibles parce qu'ils auront passé vingt ans en Afrique et qu'ils ne connaissent pas le milieu professionnel français. Ils arrivent à quarante ou quarante-cinq ans, ce sont des chômeurs irréversibles. Et nous ne pouvons pas continuer à gérer ce problème de cette façon-là.

Le dernier point qui est dramatique, ce n'est pas dans une enceinte comme celle-ci que vous me contredirez, c'est que nous avons jusqu'à une date récente un nombre important de gens qui connaissaient bien les problèmes des pays du Sud, qui connaissaient bien en particulier les problèmes africains. Cela fait maintenant vingt-cinq ou trente ans qu'il n'y a plus de formation spécialisée sur les pays du Sud ni même sur les pays africains. Par conséquent, nous sommes confrontés à un problème épouvantable qui est que nous nous sommes crus pendant très longtemps les meilleurs et les plus forts en ce qui concernait la connaissance de l'Afrique ou la connaissance du Tiers-Monde en général et que je constate tous les jours que les écrits les plus importants et les plus significatifs que j'ai trouvés sur la zone franc, il y a quatre ou cinq ans, venaient d'un petit institut spécialisé néerlandais mais pas de nos universités. Donc, nous sommes, actuellement au ministère de la Coopération, confrontés à un problème de savoir si on peut mettre en place un système de formation qui ne soit pas trop dispendieux pour des raisons budgétaires évidentes et qui soit en même temps non pas un substitut et une formation qui n'existe plus, mais qui soit une aide à renouveler un stock de personnes qui connaissent ces problèmes, sachant que ce stock est un stock beaucoup plus fluide qu'auparavant et que des gens qui auront à s'intéresser à ces problèmes ne pourront le faire que pendant une période limitée de leur temps. Alors que l'on mette des jeunes en place en Afrique, oui, mais pas dans le sens massif, dans le sens de préparer cette formation et cette connaissance pour une période limitée.

M. AGBLEMAGNON. — D'abord, je regrette vivement que notre réunion ait pris cet aspect parce qu'il n'y a pas du tout de temps pour traiter les sujets très importants qui ont été non seulement soulevés par le conférencier mais par tout un chacun. Donc, je suggérerais que notre Académie trouve un moyen un jour où l'on pourrait se rassembler pour traiter les problèmes de fond de manière sérieuse et non pas simplement faire en passant une sorte de courbette.

Il y a dans cette salle des personnes qui ont été, en quelque sorte, intéressées par le stade des formations des étudiants, etc., des spécialistes, par la naissance des gouvernants et des gouvernements et nous les avons vus chez eux. Nous avons, ici même à Paris quand j'étais à la Sorbonne, crié à un groupe de jeunes qui avaient des supports comme Sekou Touré, un tas de choses. Il y a donc des efforts qui ont été faits dans tous les sens et aujourd'hui je dois dire que notre réunion me prive de l'essentiel. Je ne sais pas comment cela sera arrangé mais il faudra à l'avenir trouver un moyen pour que l'on puisse donner à chacun la possibilité d'interpréter ce qu'il a fait, ce qu'il fait et ce qu'il fera et on montrerait aussi les divers niveaux. C'est très important à la fois en Afrique même, parce qu'en 1960, moi avec un petit magnétophone j'ai passé un an à enregistrer les événements, et je les ai vécus. Donc, on peut au moins donner en quelque sorte des signes et des faits qui feront que nos discussions prendront une manière non seulement académique mais plus concrète.

M. DEQUECKER. — Je voudrais simplement évoquer trois observations qui portent sur des points d'histoire : la première, c'est que les instruments de la coopération ont préexisté à l'indépendance. Ils ont été l'œuvre de la IV^e République. En 1946, il y a eu un travail considérable, remarquable qui a été fait par le gouvernement français pour la mise en place du FIDES, de la Caisse centrale, des instituts de recherche, des sociétés de développement comme la CFDT et la BDPA et je crois qu'il faut avoir présent à l'esprit tout ce travail considérable qui se situait dans une pensée complètement renouvelée des relations avec les pays dépendants de la France à l'époque.

Le deuxième point, c'est que j'ai assisté personnellement en janvier 1959 à la destruction du ministère de la France d'Outre-Mer. Cela a été une volonté délibérée du gouvernement français, probablement sur les instructions précises du général de Gaulle, de créer un ministère de la Coopération complètement différent de ce qu'était la France d'Outre-Mer pour réaliser un travail dans une optique complètement différente. A l'époque, j'appartenais au ministère de la France d'Outre-Mer et j'ai été transféré au ministère de la Coopération. Et, systématiquement, on transférait les fonctionnaires dans des autres attributions, dans d'autres services. Et vraiment il n'y a pas eu un doublon du ministère de la France d'Outre-Mer, il y a eu un ministère complètement nouveau.

La troisième observation que je voulais faire, c'est que parmi les multiples rapports qui ont été présentés et ont conduit généralement à des réformettes peu utiles, il y en a eu un fondamental qui n'a pas été suivi d'effet, c'est le rapport Jeanneney. Il prévoyait justement une organisation à base d'une agence. Le Canada et l'Allemagne ont suivi les recommandations du rapport Jeanneney mais la France ne l'a jamais fait. Personnellement, je le regrette parce que vous expliquiez tout à l'heure le caractère politique de toute l'organisation de la Coopération. Si on avait pu avoir une agence avec un ministère qui, lui, aurait défini les grandes lignes de la politique, mais un instrument tout à fait indépendant aurait probablement été préférable.

Je voudrais faire enfin une dernière observation qui rejoint ce que disait M. Aspar tout à l'heure et M. Nemo. Du temps du régime colonial, la France était un pays extraverti, c'était un pays qui avait des relations très intimes à tous les niveaux avec les gens d'Outre-Mer dans tous les pays du monde, dans tous les continents et il y avait certaines régions de France même qui étaient complètement immergées là-dedans, je pense à la Corse, par exemple. Maintenant, ce lien est rompu et c'est extrêmement grave parce que je pense que notre pays a une vocation universelle, culturelle, et là nous allons perdre un niveau de connaissance tout à fait important et c'est ce que vous disiez tout à l'heure. Peut-être peut-on retrouver ce niveau-là grâce à un développement systématique des ONG, des œuvres pratiquées dans le monde entier.

M. NEMO. — Ce ne sont pas des questions. Juste deux ou trois commentaires. Le fait que les relations avec l'Outre-Mer ont été forgées avant les indépendances me paraît tout à fait fondé, c'est même ce

qui explique le caractère assez particulier de notre système de coopération au moins dans une partie des pays du monde. Que le ministère de la FOM ait été délibérément supprimé me paraît aussi évident, c'est même une des ambiguïtés qui subsistent depuis trente ans, je ne l'avais pas dit mais je le dis maintenant. Le ministère de la Coopération a été tantôt secrétariat d'Etat, tantôt ministère plein, tantôt ministère délégué, tantôt secrétariat d'Etat, etc., et je me rappelle avoir vu dans les archives des rapports qui datent de 1962 ou 1963, qui indiquaient qu'il n'y aurait plus d'administration de la coopération au début des années soixante-dix, que le dernier coopérant quitterait la Centrafrique au début des années quatre-vingts et qu'il quitterait la Côte-d'Ivoire à la fin des années soixante. Bien évidemment, il y a eu une erreur de vision à cette époque-là, je ne sais si elle était délibérée, volontaire ou involontaire, ce n'est pas le moment de juger mais il est bien exact que le ministère de la Coopération a hérité de la partie non politique et non territoriale de la gestion du ministère de la Coopération. C'est-à-dire que les vieux réflexes, les vieilles habitudes sont revenus dans un certain nombre de domaines techniques et seulement dans les domaines techniques, c'est clair.

Le rapport Jeanneney, dont acte, je ne peux que partager votre point de vue. Sur le problème de savoir s'il faut une administration ou une agence, alors là c'est un débat éternel, qui ne peut être tranché que de façon politique. Je vous dirai ce que je pense personnellement : je ne crois pas à la meilleure performance d'une agence sous prétexte qu'elle est une agence et qu'elle est soi-disant plus dépendante d'un gouvernement. Je constate qu'en Allemagne, il y a un ministère de la Coopération et une GTZ ; or, quand vous travaillez avec les Allemands, vous constatez que les dossiers sont traités à deux niveaux : ils sont traités au niveau du ministère et au niveau de l'agence et, par conséquent, ils sont deux fois plus nombreux que nous ne le sommes pour couvrir les mêmes pays. Donc, il y a beaucoup à dire sur le problème. Ceci dit, je n'ai pas de difficulté métaphysique, il n'est pas exclu que l'agence soit une bonne solution, mais certainement pas la solution miracle. La meilleure preuve en est que l'USAID actuellement traverse des crises profondes et qu'une autre a failli sauter au bénéfice des Affaires étrangères canadien. Donc, probablement, il y a des raisons pour et des raisons contre.

Quant à la France, pays extraverti autrefois et moins extraverti maintenant, c'est un des problèmes de fond du prochain siècle, et je ne sais pas comment on le résoudra.

M. SANMARCO. — Si je n'exagère pas, je voudrais appeler un point d'histoire sur le démantèlement de la France d'Outre-Mer et la création du ministère de la Coopération.

J'étais directeur à la Coopération en 1959, c'est-à-dire tout à fait à l'origine ; je dirigeais le service des Affaires sociales, c'est-à-dire enseignement, santé, sports (jeux de la communauté), etc., et, à ce moment-là, il y avait quatre directions. C'était avec Lecourt.

Autin était à l'administration générale, Bourg au développement, un inspecteur des finances décédé maintenant dont j'ai oublié le nom, etc. Et il y avait auprès du Président de la République, alors que, nous, nous étions rattachés au gouvernement de la République, un secrétariat général à la Communauté qui comportait exactement quatre directions avec les mêmes attributions que nous. C'est ce que j'ai appelé l'organisation de la pagaille parce que si on voulait mettre la guerre entre les intéressés on ne pouvait pas faire mieux autrement. Je me souviens que Dannaud était à ce moment-là chez Janot mon correspondant pour les affaires économiques et sociales. Alors, nous avions décidé, et je crois avoir personnellement trouvé la formule, de corriger par la bonne volonté des individus l'incohérence des institutions et, tous les quinze jours, on déjeunait ensemble. On réglait nos problèmes, on ne s'écrivait pas et cela a pu marcher. Mais cela ne pouvait pas marcher longtemps et il est arrivé un jour et je pense que l'influence de Michel Debré a été forte là-dessus parce que Michel Debré tenait beaucoup à ce que la République française ne se fonde pas complètement dans la communauté. Il y avait des réticences qui se traduisaient par des querelles de personnes mais cela c'était assez profond. Un beau jour, les choses sont redevenues normales en ce sens qu'on a supprimé les directions de la présidence de la République. Les directeurs sont venus, Dannaud a pris ma place à la Coopération pendant un temps et cela s'est traduit par le fait que, lorsque j'étais directeur à la Coopération, nous étions sept et nous avons décidé de faire travailler les autres alors qu'après ils sont devenus un peu plus nombreux. C'est ainsi que j'en viens au problème des agences : j'ai quitté la Coopération à ce moment-là pour prendre l'agence de l'ASECNA (la sécurité pour la navigation aérienne) dont je crois pouvoir dire que cela a été un succès puisque cela dure toujours et que dans le problème des agences je ne verrai pas très bien le ministère de la Coopération remplacé par une agence, c'est un changement de coup de peinture, mais par contre je verrai un ministère de la Coopération dégraissé de ses tâches fonctionnelles et impulsant des agences pour des points déterminés, par exemple pour la sécurité de la navigation aérienne, une agence.

Si je me permets également un petit reproche pour la Coopération, c'est que pendant longtemps l'ASECNA a été rattaché aux Travaux publics et non pas à la Coopération parce qu'à l'origine la Coopération ne voulait pas entendre parler de coopération multi-latérale. On traitait d'Etat à Etat et comme l'ASECNA était la réunion de tous les Etats d'Afrique et de Madagascar, la Coopération ne voulait pas en entendre parler et je me souviens que Bourg m'a dit que j'étais idiot d'aller dans cette galère qui n'existerait plus deux ans après. Il se trouve que comme j'étais au milieu de non spécialistes africains au ministère des Transports, je traitais directement parce que j'avais de bonnes relations avec Buron, je traitais directement avec le ministre ou avec Buron et ses successeurs, etc. Tandis que quand on est repassé à la Coopération, il y a déjà quelque temps, on est tombé alors dans un système où on traitait sur le plan hiérarchique. Le chef de bureau, le sous-directeur, le directeur et on n'avait pas accès. J'ai trouvé que ce n'était pas une bonne façon d'utiliser les agences.

M. DELVAL. — Un petit point simplement sur la façon dont le ministère de la France d'Outre-Mer a été supprimé. Il y avait la direction des Affaires politiques : nous avons été transférés au secrétariat général à la Communauté avec Raymond Jeannot, puis, l'année suivante, on a été rattaché au secrétariat d'Etat chargé des Relations avec la Communauté, rue Monsieur, et, pour finir, nous avons été mutés au quai d'Orsay. Voilà comment la direction des Affaires politiques de la rue Oudinot s'est transférée quai d'Orsay créant la direction des Affaires africaines et malgaches.

Mlle MENIER. — Je crois que nous pouvons grandement remercier M. Nemo qui a été d'une grande franchise, d'une grande lucidité et d'une grande amabilité en nous répondant si largement.

* *
* *

MONDES ET CULTURES

COMPTES RENDUS TRIMESTRIELS DES SÉANCES DE L'ACADÉMIE DES SCIENCES D'OUTRE-MER

TOME LIV - 2-3-4 - 1994

Savoir *Comprendre* *Respecter* *Aimer*

1 ^{er} avril	<i>Regards sur l'intégrisme depuis Dar Al Harb,</i> par Michel JOBERT	6	
15 avril	Nécrologie de Raymond MAUNY	28	
	Nécrologie de Jean CHABAS	29	
	<i>Survol de quatre siècles entre Oyapok et Maroni,</i> par Georges CERBELAUD-SALAGNAC	30	
	<i>Madagascar de la II^e à la III^e République,</i> par Raymond DELVAL	43	
6 mai	<i>De l'Afrique au grand Louvre,</i> par Emile BIASINI.	66	
	<i>Haïti : un singulier petit pays marqué par l'histoire,</i> par Raoul-Philippe DANAHU	84	
27 mai	<i>Hommage à Félix Éboué,</i> par Henriette DORION- SEBELOUÉ	99	
	<i>Félix Éboué à l'Ecole coloniale,</i> par Gilbert MANGIN .	102	
	<i>Félix Éboué, administrateur en AEF, 1908-1931,</i> par Louis SANMARCO	108	
	<i>Commémoration du cinquantenaire de la mort du</i> <i>gouverneur général Félix Éboué,</i> par Gabriel LISETTE	111	
	<i>Félix Éboué,</i> par Pierre MESSMER	116	
3 juin	Nécrologie du pasteur André ROUX	121	
	<i>Les instruments de la Coopération et leur évolution,</i> par Jean NEMO	123	
17 juin	<i>Préhistoire au cœur du Brésil,</i> par Denis VIALOU	158	
	<i>La femme dans les arts Luba du Zaïre,</i> par le Père François NEYT	176	
7 octobre	Nécrologie de Roger BEZOMBES	196	
	<i>L'île Maurice de nouveau l'étoile et la clé de l'océan</i> <i>Indien,</i> par Mme Shirin AUMEERUDDY-CZIFFRA ..	201	
21 octobre	<i>Une idée géniale qui a réussi et qui est toujours d'actua-</i> <i>lité : l'ORSTOM,</i> par Michel LEVALLOIS	227	CMS
	<i>Science et société : 50 ans (et plus) de dialogue à</i> <i>l'ORSTOM,</i> par Louis PERROIS	237	MS